

Klimaschutzpläne und -gesetze – partizipationsorientierte Instrumente vorausschauender Klima- und Standortpolitik

Manfred Fishedick, Martina Richwien, Stefan Lechtenböhrer, Christoph Zeiss und Valentin Espert

Die Landesregierung in NRW hat am 14.4.2015 den in einem aufwändigen Stakeholderprozess erstellten Klimaschutzplan vorgestellt. Eines der Ziele war, die Klimaschutzpolitik als langfristige Strukturpolitik zu implementieren und entsprechende Prozesse in die Breite der Gesellschaft zu tragen. Weitere Bundesländer und der Bund selbst haben inzwischen ähnliche Prozesse eingeleitet. In zahlreichen anderen Ländern gibt es Beschlüsse, die in diese Richtung gehen. Eine Übersicht über den Prozess der Planerstellung in NRW und über den Stand der Diskussion in Deutschland verdeutlicht, wie Klimaschutzpläne durch partizipatorische Elemente in der Erstellungsphase mehr Akzeptanz erfahren können.

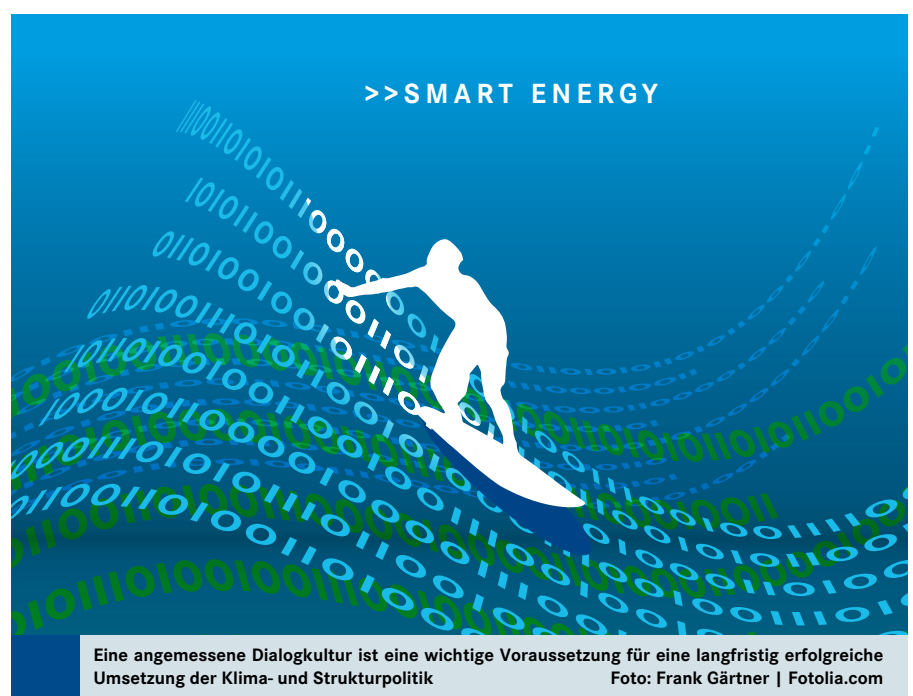
Klimaschutz ist ein Querschnittsthema, das viele Lebens- und Wirtschaftsbereiche betrifft und in diesen die Senkung von Treibhausgasemissionen zum Ziel hat. Diese soll durch unterschiedliche Strategien wie den Ausbau erneuerbarer Energien, die Steigerung der Energieeffizienz oder Energieeinsparungen erreicht werden. Dementsprechend handelt sich beim Klimaschutz um ein Handlungsfeld, das verschiedenen administrativen Ebenen im politischen Mehrebenensystem zugeordnet werden kann.

So können Strategien und Maßnahmen für den Klimaschutz sowohl auf europäischer, nationaler, regionaler/landespolitischer und kommunaler Ebene als auch durch die Akteure (Unternehmen, Verbände, Bürgerinnen und Bürger) selbst formuliert werden. Die ehrgeizigen und notwendigen Ziele der Bundesländer und des Bundes zum Klimaschutz setzen dabei voraus, dass in Deutschland auf allen administrativen Ebenen konkrete und wirksame Klimaschutzmaßnahmen konzipiert und umgesetzt werden und dass dies gesellschaftlich breit unterstützt wird.

Handlungsmöglichkeiten der Länder für den Klimaschutz

Die spezifischen Handlungsmöglichkeiten der Länder für den Klimaschutz umfassen zum einen den Bereich der Rechtsetzung. Wichtige Gesetzgebungskompetenzen für den Klimaschutz und die Energiewende haben sie insbesondere im Energierecht, im Baurecht, in der Raumordnung und Landesplanung, im Agrar- und Umweltrecht sowie im Kommunalrecht.

Desweiteren haben die Länder die Möglichkeit über finanzielle, informative oder bildungspo-



litische Maßnahmen (z. B. Förderprogramme, Beratungs- und Informationsangebote, Unterstützung von Pilot- und Demonstrationsvorhaben, Förderung von Aus-, Fort- und Weiterbildung etc.) für den Klimaschutz aktiv zu werden und Kommunen, Unternehmen und Bürgerinnen und Bürger bei der Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen zu unterstützen.

Zudem können die Länder über den Bundesrat Einfluss auf Strategien und die Bundesgesetzgebung zum Klimaschutz nehmen und eigene Initiativen einbringen. Auch auf europäischer Ebene können sie sich für verbesserte Rahmenbedingungen und Klimaschutzziele einsetzen.

Die Erfahrungen der letzten Jahre zeigen, dass eine Einbindung der Bürgerinnen und

Bürger sowie der wichtigen Stakeholder, d. h. der von Klimaschutzmaßnahmen Betroffenen, bei der Umsetzung Beteiligte und Akteure mit Vertretungsanspruch, für eine langfristig erfolgreiche Umsetzung unerlässlich ist. Das betrifft sowohl umfangreiche Infrastrukturprojekte wie den Ausbau der Stromnetze als auch kleinteilige Klimaschutzmaßnahmen vor Ort.

Bei dieser Art von Beteiligung geht es allerdings nicht nur um eine bessere Akzeptanz notwendiger Maßnahmen sondern vor allem um einen gemeinsamen Suchprozess nach umsetzbaren Klimaschutzmaßnahmen. Wenn Maßnahmen bereits in einem Beteiligungsprozess gemeinsam mit zentralen Akteuren entwickelt wurden, lassen sie sich in der nachfolgenden Umsetzungsphase einfa-

cher und zielgerichteter realisieren. Ein gut gemachter Partizipationsprozess ist deshalb ein wirksames Instrument transparenterer Politikgestaltung.

Erfolgsfaktoren für einen Partizipationsprozess

Voraussetzungen für einen guten Partizipationsprozess sind u. a. ein klares Mandat für die Beteiligung, ein abgrenzbarer Gegenstand und eine nicht bereits gelöste Fragestellung. Bei der Erstellung von Klimaschutzplänen und -programmen umfasst die Beteiligung in der Regel eine mehr oder minder stark ausgeprägte strategische Komponente und legt einen Fokus auf die Entwicklung und Erarbeitung von Klimaschutzmaßnahmen. Über Erfolg oder Misserfolg entscheiden folgende Faktoren:

Absicherung des Beteiligungsprozesses: Vertrauensbildung durch frühzeitige Einbindung von Akteuren in den Beteiligungsprozess ist umso wichtiger, je konflikthafter die Ausgangslage ist.

Die fachliche Absicherung des Prozesses: Es ist erforderlich, solide inhaltliche Grundlagen (sektor- oder handlungsfeldspezifische Ziele oder Potenziale) sowie Vorschläge für Klimaschutzmaßnahmen als Input vorzulegen. Je weitgehender die inhaltliche Aufbereitung und Bearbeitungstiefe ist, umso konkreter können die Ergebnisse sein, umso geringer ist jedoch der Freiheitsgrad für die Kreativität und eigene Ideen der Akteure.

Ressortzusammenarbeit: Die Art und Weise der Integration des Beteiligungsprozesses mit der regierungsinternen Erarbeitung von Plänen und Programmen sollte vor dem Start des Partizipationsprozesses sichergestellt werden. Gegenüber den beteiligten Akteuren gilt es, eine hohe Transparenz über die Prozesse und Entscheidungen der Ressortzusammenarbeit sicherzustellen.

Prozessarchitektur: Die Wahl der richtigen Formate und eine adäquate Ansprache der relevanten Zielgruppen sichert die konstruktive und zielführende Mitarbeit aller relevanten Akteure. Ein handlungsfeldspezifischer Ansatz – also die Bearbeitung von Klimaschutzstrategien und -maßnahmen entlang von Handlungsfeldern bzw. Sektoren – stellt

sicher, dass die Akteure in der Diskussion die Argumente der anderen Beteiligten hören und ggf. aufnehmen können. Zusätzlich muss eine Integration handlungsfeldübergreifender Fragestellungen erfolgen.

Klarheit, Neutralität und handwerkliche Qualität des Prozesses: Damit der Gesamtprozess von allen Beteiligten als effizient, fair und transparent wahrgenommen werden kann, muss er nicht nur gut geplant, sondern auch gut umgesetzt werden. Eine neutrale Moderation und Prozessgestaltung ist für diesen Erfolgsfaktor unerlässlich. Klare und proaktive Kommunikation nach innen und außen sollte ebenfalls Prozessbestandteil sein.

Klimaschutzgesetz und -plan NRW

Das Land Nordrhein-Westfalen hat im Jahr 2013 ein Klimaschutzgesetz beschlossen, das konkrete Treibhausgasminderungsziele für 2020 (mindestens 25 %) und 2050 (mindestens 80 % ggü. 1990) gesetzlich festgeschrieben hat. Diese Festlegung geschah vor dem Hintergrund, dass Nordrhein-Westfalen mehr als ein Drittel der deutschen Treibhausgasemissionen emittiert, vor allem aufgrund seiner hohen Stromerzeugungskapazitäten aus Braun- und Steinkohle. Die notwendigen Maßnahmen und Strategien zur Erreichung der Klimaschutzziele werden in einem Klimaschutzplan dargestellt, der laut Gesetz in einem umfangreichen Partizipationsprozess erarbeitet werden sollte. Diese Kombination aus gesetzlich vorgeschriebenen Minde- rungszielen und einem offenen Partizipationsprozess zur Erarbeitung gemeinsamer Szenarien und Maßnahmenvorschläge zur Umsetzung dieser Ziele ist bislang einzigartig. In der Erarbeitung dieses Planes wurde daher Neuland betreten und viele Erfahrungen gemacht, die als Grundlage für weitere Partizipationsprozesse genutzt werden können. Dabei ist als wichtiges Ergebnis hervorzuheben: Das Klimaschutzgesetz als Basis ermöglicht eine Diskussion über das Wie und nicht über das Ob.

Der partizipative Prozess der Planerstellung in NRW

Zu Beginn des Prozesses wurde in enger Zusammenarbeit zwischen dem Wuppertal

Institut und der IFOK GmbH ein Partizipationskonzept entwickelt. Dabei wurden im Vorfeld sowohl die Treibhausgasmin- derungspotenziale als auch die Konstellatio- nen der beteiligten Akteure untersucht und als Grundlage für den Prozess aufbereitet. Im nächsten Schritt wurden Beteiligungs- formate und wissenschaftliche Methoden zur Partizipation für den Prozess ausge- wählt. Wichtig war dabei, dass die Konzep- tion der Beteiligung mit ihrem fachlichen Gegenstand eng abgestimmt sein muss, um gute Ergebnisse zu bekommen.

Insgesamt waren im Rahmen des Dialog- und Beteiligungsprozesses rund 1 200 Akteure direkt beteiligt (ohne Onlinebe- teiligung). Der erste Prozessschritt war die ca. 18-monatige Konzeptionsphase. Sie bestand im Themengebiet Klimaschutz aus zwei inhaltlichen Blöcken: a) der Diskus- sion von Klimaschutzstrategien und ihrer Umsetzung in Szenarien zur Darstellung der Langfristspektive bis 2050 und b) der Erarbeitung von konkreten Klima- schutzmaßnahmen, die bis 2020 umgesetzt werden können. Die Diskussion erfolgte in sechs thematischen Arbeitsgruppen mit je- weils etwa 40 Akteuren.

Im Themengebiet Klimafolgenanpassung wurden (basierend auf der bestehenden Anpassungsstrategie des Landes) konkrete Maßnahmen entworfen und in vier Work- shops mit je etwa 30 Akteuren diskutiert. In diesen ersten Prozessschritt waren etwa 400 Akteure involviert.

In der anschließenden etwa sechsmonati- gen Differenzierungs- und Vernetzungs- phase erfolgte eine breite, zielgruppen- spezifische Öffentlichkeitsbeteiligung zur Überarbeitung der Maßnahmenvorschläge aus der Konzeptionsphase. Bürgerinnen und Bürger wurden sowohl durch eine Onlinebeteiligung als auch durch eine aufsuchende Beteiligung in Form von Bür- gerschaftstischen integriert. Zusätzlich wurden ein Kommunalkongress, ein Unter- nehmenskongress und Regionalworkshops durchgeführt. Der gesamte Prozess wurde auf der Internetseite des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (MKULNV) NRW fortlaufend dokumentiert und veröf- fentlicht.

Ergebnisse des Beteiligungsprozesses

Produkte dieses umfangreichen Beteiligungsprozesses sind:

- Einigungen in allen Arbeitsgruppen auf Strategien zur Erreichung der Emissionsminderungsziele bis 2050;

- Sammlung von etwa 400 Klimaschutz-/Klimaanpassungsmaßnahmen inkl. umfassender Dokumentation der Argumente da-

für und dagegen von relevanten Akteuren aus NRW;

- Gemeinsame Einigung der Akteure auf einen Szenarienkorridor, in der die verschiedenen Zukunftssichten als Treibhausgas-minderungspfade abgebildet sind.

Darüber hinaus hat der Prozess weitere „weiche“ Ergebnisse erzielt. Durch die intensive Diskussion von fachlichen Inhalten in den Arbeitsgruppen hat sich eine konstruktive Diskussionskultur entwickelt, wo-

bei auch mit gegensätzlichen Ansichten gut und wertschätzend umgegangen wurde, die über den Prozess hinaus Bestand hat. Der Prozess hat zu einer Vertrauensbildung zwischen Akteuren und der Politik geführt, die sich zu Beginn des Prozesses kritisch gegenüberstanden. Damit bildet der Prozess eine gute Basis für die erfolgreiche Umsetzung der Maßnahmen und eine langfristig erfolgreiche Klimaschutzpolitik, für die die beteiligten Akteure unverzichtbar sind.

Tab.: Klimaschutzgesetze und -pläne in den Bundesländern (Stand: April 2015)

	Klimaschutzziele (sofern nicht anders angegeben jeweils gegenüber 1990)	Klimaschutzgesetz	Klimaschutzplan/-konzept	Partizipatives Verfahren
Baden-Württemberg	2020: -25 % THG 2050: -90 % THG	ja	„Integriertes Energie- und Klimaschutzkonzept Baden-Württemberg“ von 2014	ja
Bayern	2020: Minderung jährlicher energiebedingten CO ₂ -Emissionen auf deutlich unter sechs Tonnen pro Einwohner	nein	„Klimaprogramm Bayern 2020“ von 2007 (Aktualisierung 2013)	nein
Berlin	2020: -40 % CO ₂ ¹ 2030: -60 % CO ₂ 2050: -85 % CO ₂	Entwurf	im Gesetzesentwurf vorgesehen	im Gesetzesentwurf vorgesehen
Brandenburg	2020: -40 % CO ₂ 2030: -75 % CO ₂	nein	„Energiesstrategie 2030 des Landes Brandenburg – Katalog der strategischen Maßnahmen“ von 2012	nein
Bremen	2020: -40 % CO ₂ ²	Entwurf	im Gesetzesentwurf vorgesehen	Beteiligung der Gemeinden im Gesetzesentwurf vorgesehen
Hamburg	nein	nein	„Masterplan Klimaschutz“ von 2013	Einholung von Stellungnahmen
Hessen	laufender Prozess	nein	laufender Prozess	–
Mecklenburg-Vorpommern	nein	nein	„Energiepolitische Konzeption für Mecklenburg-Vorpommern“ (Entwurfsfassung)	Vorschläge zu Zielen und Maßnahmen von Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen, Verbänden und Organisationen
Niedersachsen	laufender Prozess	laufender Prozess	laufender Prozess	–
Nordrhein-Westfalen	2020: -25 % THG 2050: -80 % THG	ja	Klimaschutzplan Nordrhein-Westfalen (Vorlage zur Beschlussfassung im Landtag)	ja
Rheinland-Pfalz	2020: -40 % THG 2050: -90-100 % THG	ja	Klimaschutzkonzept Rheinland-Pfalz (in Erarbeitung)	ja
Saarland	nein	nein	Masterplan „Neue Energie für das Saarland“ von 2011	nein
Sachsen	2020: 25 % Minderung der jährlichen CO ₂ -Emissionen des Nicht-Emissionshandelssektors ³ gegenüber 2009	nein	„Energie- und Klimaprogramm Sachsen 2012“ von 2013	nein
Sachsen-Anhalt	nein	nein	„Klimaschutzprogramm 2020 des Landes Sachsen-Anhalt“ von 2010	nein
Schleswig-Holstein	2020: -40 % THG ⁴ 2050: -80-95 % THG	laufender Prozess	jährliche Energiewende- und Klimaschutzberichte auch mit programmatischen Maßnahmenenteil	nein
Thüringen	nein	nein	nein	–
Bundesrepublik Deutschland	2020: -40 % THG 2050: -80-95 % THG	nein	in Vorbereitung	in Vorbereitung

¹ Ziele gemäß dem Entwurf für ein Berliner Energiewendegesetz

² Ziel gemäß dem Entwurf für ein Bremer Klimaschutzgesetz; ohne Stahlindustrie

³ Gewerbe, Handel, Dienstleistungen, private Haushalte und Verkehr

⁴ Gemäß „Energiewende- und Klimaschutzgesetz Schleswig-Holstein – Eckpunkte und Zeitplanung“ von 2014

Der Klimaschutzplan des Bundes

Die Bundesregierung hat sich gegen ein eigenes Klimaschutzgesetz ausgesprochen. Dennoch plant sie die Erstellung eines Nationalen Klimaschutzplans 2050, in dem die Reduktionsschritte für Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2050 beschrieben werden sollen. Aufbauend auf dem Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 vom Dezember 2014 soll im ersten Halbjahr 2015 ein breiter Beteiligungsprozess für Länder, Kommunen sowie für Verbände starten.

Klimaschutzpläne und -gesetze in den Bundesländern

Die meisten Bundesländer haben Ziele für den Klimaschutz formuliert und führen strategische Planungen im Bereich der Klima- und Energiepolitik durch (siehe Tabelle). Klimaschutzgesetze, in denen Minderungsziele für Treibhausgasemissionen rechtlich festgeschrieben werden und welche als Grundlage für die Erarbeitung und Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen dienen können, sind neben NRW bislang nur in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz in Kraft getreten. Weitere Länder haben Klimaschutzgesetze in der Entwurfsfassung vorliegen (Berlin und Bremen) oder Prozesse zur Vorbereitung entsprechender Gesetze initiiert (Niedersachsen und Schleswig-Holstein). Hessen (Energiezukunftsgesetz von 2012), Hamburg (Klimaschutzgesetz von

1997) und Berlin (Energiespargesetz von 1990) haben Gesetze für den Klimaschutz und die Energiewende, welche Energiesparvorgaben oder Ziele zum Ausbau erneuerbarer Energiequellen enthalten, nicht aber die rechtliche Festschreibung von Minderungszielen für Treibhausgasemissionen. Sie sind daher nicht als Klimaschutzgesetze im engeren Sinne zu verstehen.

Zur Förderung ihrer Umsetzung haben die Länder mit Klimaschutzgesetzen jeweils Beteiligungsprozesse zur Erstellung von Klimaschutzplänen auf den Weg gebracht. Diese Roadmaps umfassen Strategien und konkrete Maßnahmen für die Minderung von Treibhausgasemissionen in den unterschiedlichen gesellschaftlichen Sektoren und klimaschutzrelevanten Handlungsfeldern, in der Regel in den Zeiträumen bis 2020 (Maßnahmen) bzw. bis 2050 (Strategien).

Klimaschutzpläne liegen auch in Ländern vor, die sich bislang keine gesetzlichen Klimaschutzziele auferlegt haben. Diese Pläne umfassen allerdings in den meisten Fällen keine Roadmaps, aus denen konkrete Klimaschutzmaßnahmen zur Erreichung von rechtliche festgeschriebenen Emissionsminderungen in bestimmten Zeiträumen hervorgehen. Vielfach fokussieren diese Pläne auf Klimaschutzstrategien und die Priorisierung von Handlungsfeldern (bspw. erneuerbare Energien, Energieeffizienz, Wärmemarkt etc.) sind aber weniger kon-

kret in Bezug auf Maßnahmen, die Akteure und die Instrumente für die Umsetzung von Klimaschutzaktivitäten.

Grenzen der Beteiligung klar kommunizieren

Die partizipative Erstellung von Klimaschutzplänen und -programmen hat ihren Platz in der Politikgestaltung gefunden. Diese Strukturierung wichtiger Teile der inhaltlichen Debatte zum Klimaschutz sowohl hinsichtlich der Strategien als auch der Maßnahmen ermöglicht eine umfassende Politikberatung. Hierdurch werden Engagement und Motivation geweckt und es werden Entscheidungen aus der Debatte heraus begründbarer. Gleichzeitig kann sich eine bessere Dialogkultur entwickeln, die eine weitere wichtige Voraussetzung sowohl für eine langfristig erfolgreiche Umsetzung von Klimapolitik als auch für langfristige Strukturpolitik ist. Nichtsdestotrotz sind die Grenzen der Beteiligung von Beginn an klar zu kommunizieren. Dies beinhaltet vor allem, wann auf welcher Ebene Entscheidungen getroffen werden und wie die Ergebnisse der Beteiligung in die weitere Politikgestaltung einfließen.

*M. Fishedick, S. Lechtenböhrer, C. Zeiss und V. Espert, Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie, Wuppertal; M. Richwien, IFOK GmbH, Berlin
stefan.lechtenboehmer@wupperinst.org
martina.richwien@ifok.de*